Deutscher Bundestag **Drucksache 14/9569**

14. Wahlperiode 26. 06. 2002

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Ilja Seifert, Dr. Ruth Fuchs, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/6327 –

Pflege reformieren – Lebensqualität in Gegenwart und Zukunft sichern

A. Problem

Betroffene und ihre Angehörigen, Verbände, Träger von Einrichtungen, Wissenschaftler und im Pflegebereich Beschäftigte verweisen auf spürbare Unzulänglichkeiten, Mängel und Fehler in der Konstruktion und Umsetzung der Pflegeversicherung. Pflege vollzieht sich häufig unter Rahmenbedingungen, bei denen nicht der objektive Bedarf und die persönlichen Bedürfnisse der Menschen mit Pflegebedarf im Vordergrund stehen, sondern Kostenaspekte. Ein menschen- und sozialrechtlicher Ansatz, die Umsetzung der Grundsätze der Pflegeversicherung und der damit verbundenen Pflegeziele bedürfen daher eines neuen Grundverständnisses in der Pflegepolitik und dringlichen politischen Handelns. Dies gilt besonders unter den Bedingungen des demografischen und sozialen Wandels. Einem wachsenden Bedarf an Pflege und Versorgung steht ein abnehmendes familiäres Selbsthilfepotential gegenüber. Mit der aktuellen Gesetzgebung zur Pflege wird dieser Bedarf weder ausreichend inhaltlich, personell, instrumentell noch strukturell abgesichert. Ein von den Pflegewissenschaften schon seit Jahren geforderter ganzheitlicher Pflegeansatz verlangt eine grundlegende Reformierung der Pflegeversicherung und der Pflege. Dazu ist ein umfassendes Pflege-Reformgesetz notwendig. Es ist eine moderne Gestaltung von Pflegeprozessen anzustreben und die finanzielle Absicherung der Pflege als solidarisches Sicherungssystem zu stärken.

B. Lösung

Die Bundesregierung wird aufgefordert, Maßnahmen zu treffen, die ein solches Grundverständnis von Pflege in der Gesellschaft befördern, das Pflege als ganzheitlichen Prozess von Menschenwürde und Lebensqualität wahrnimmt und als einen ersten Schritt „Eckpunkte zur solidarischen Verantwortung der Gesellschaft für die Sicherung von Lebensqualität bei Pflegebedarf im Falle von chronischer Krankheit, Behinderung und im Alter“ vorzulegen, in denen Grundsätze zur Vorbereitung eines Pflege-Reformgesetzes entwickelt und zur Diskussion gestellt werden.

In die gesellschaftliche Debatte sind die folgenden Gesichtspunkte einzubeziehen:

- Sicherstellung einer am individuellen Bedarf orientierten Pflege, Betreuung und Versorgung von chronisch Kranken, Behinderten und Pflegebedürftigen,
- Neufassung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs als weit gefasster, offener Pflegebegriff,
- Sicherung einer bedarfsgerechten Pflege durch eine dem individuellen Bedarf und der konkreten Lebenssituation entsprechende Festschreibung von Leistungs- und Qualitätsparametern,
- Harmonisierung von inhaltlichen und begrifflichen Regelungen bei Schnittstellenproblemen zu angrenzenden rechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen wie zum SGB V und zum BSHG,
- Gestaltung des Verhältnisses von „Familienpflege“, „selbstbestimmter Pflege“ und „professioneller Pflege“ unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und selbstbestimmtem Leben,
- Ausbau und Förderung von Prävention und Selbsthilfemöglichkeiten, um Pflegekompetenz und Pflegebereitschaft von Angehörigen zu stärken,
- zielgerichtete Beseitigung von Armutsrisiken und der pflegebedingten Sozialhilfeabhängigkeit,
- Ausweitung des mit dem Sozialgesetzbuch IX eingeführten Geldleistungsprinzips als finanzielle Grundlage der Pflegeassistenz zur Sicherung von Hilfeleistungen bei der Haushaltsführung, im Beruf und in der Freizeit,
- ideelle und materielle Aufwertung der Pflegearbeit und der Pflegeberufe in der Gesellschaft und Sicherung von ausreichendem und qualifiziertem Pflegepersonal in den Diensten und Einrichtungen,
- Verbesserung der Prozess- und Ergebnisqualität sowie der Qualitätssicherung durch eine Entbürokratisierung der Pflege und eine personelle Ausstattung, die eine ganzheitliche Pflege und Betreuung gewährleistet,
- Sicherung und Stärkung der Finanzierungsgrundlagen für die Pflege jenseits vorrangig wirtschaftlich motivierter Denkbegrenzungen und Dogmen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, als Ergebnis der gesellschaftlichen Debatte ein Pflege-Reformgesetz vorzulegen.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und PDS

C. Alternativen

Annahme des Antrags auf Drucksache 14/6327.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen,

den Antrag – Drucksache 14/6327 – abzulehnen.

Berlin, den 26. Juni 2002

Der Ausschuss für Gesundheit

Klaus Kirschner	**Dr. Dieter Thomae**
Vorsitzender	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Dr. Dieter Thomae

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf Drucksache 14/6327 in seiner 176. Sitzung am 21. Juni 2001 in erster Lesung beraten und dem Ausschuss für Gesundheit zur federführenden Beratung sowie dem Rechtsausschuss, dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

II. Inhalt des Antrags

Betroffene und ihre Angehörigen, Verbände, Träger von Einrichtungen, Wissenschaftler und im Pflegebereich Beschäftigte verweisen auf spürbare Unzulänglichkeiten, Mängel und Fehler in der Konstruktion und Umsetzung der Pflegeversicherung. Ein menschen- und sozialrechtlicher Ansatz, die Umsetzung der Grundsätze der Pflegeversicherung und der damit verbundenen Pflegeziele bedürfen daher eines neuen Grundverständnisses in der Pflegepolitik und dringlichen politischen Handelns. Ein von den Pflegewissenschaften schon seit Jahren geforderter ganzheitlicher Pflegeansatz verlangt eine grundlegende Reformierung der Pflegeversicherung und der Pflege. Dazu ist ein umfassendes Pflege-Reformgesetz notwendig.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, in einem ersten Schritt „Eckpunkte zur solidarischen Verantwortung der Gesellschaft für die Sicherung von Lebensqualität bei Pflegebedarf im Falle von chronischer Krankheit, Behinderung und im Alter“ vorzulegen, in denen Grundsätze zur Vorbereitung eines Pflege-Reformgesetzes entwickelt und zur Diskussion gestellt werden.

In die gesellschaftliche Debatte sind die folgenden Gesichtspunkte einzubeziehen:

- Sicherstellung einer am individuellen Bedarf orientierten Pflege, Betreuung und Versorgung,
- Neufassung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs als weit gefasster, offener Pflegebegriff,
- Sicherung einer bedarfsgerechten Pflege durch eine entsprechende Festschreibung von Leistungs- und Qualitätsparametern,
- Harmonisierung von Regelungen bei Schnittstellenproblemen zu angrenzenden rechtlichen Bestimmungen,
- Gestaltung des Verhältnisses von „Familienpflege“, „selbstbestimmter Pflege“ und „professioneller Pflege“ unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und selbstbestimmtem Leben,
- Ausbau und Förderung von Prävention und Selbsthilfemöglichkeiten,
- zielgerichtete Beseitigung von Armutsrisiken und der pflegebedingten Sozialhilfeabhängigkeit,
- Ausweitung des mit dem Sozialgesetzbuch IX eingeführten Geldleistungsprinzips,
- ideelle und materielle Aufwertung der Pflegearbeit und der Pflegeberufe in der Gesellschaft und Sicherung von ausreichendem und qualifiziertem Pflegepersonal in den Diensten und Einrichtungen,
- Verbesserung der Prozess- und Ergebnisqualität sowie der Qualitätssicherung durch eine Entbürokratisierung der Pflege und eine personelle Ausstattung, die eine ganzheitliche Pflege und Betreuung gewährleistet,
- Sicherung und Stärkung der Finanzierungsgrundlagen für die Pflege jenseits vorrangig wirtschaftlich motivierter Denkbegrenzungen und Dogmen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, als Ergebnis der gesellschaftlichen Debatte ein Pflege-Reformgesetz vorzulegen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat den Antrag in seiner 132. Sitzung am 12. Juni 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS empfohlen, diesen abzulehnen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung** hat den Antrag in seiner 134. Sitzung am 26. Juni 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS empfohlen, diesen abzulehnen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat den Antrag in seiner 94. Sitzung am 12. Juni 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS empfohlen, diesen abzulehnen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat den Antrag in seiner 66. Sitzung am 4. Juli 2001 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS empfohlen, diesen abzulehnen.

Der **Haushaltsausschuss** hat den in seiner 110. Sitzung am 26. Juni 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS empfohlen, diesen abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im Ausschuss für Gesundheit

Der federführende **Ausschuss für Gesundheit** hat in seiner 120. Sitzung am 12. Dezember 2001 beschlossen, zu dem Antrag eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchzuführen. Die Anhörung fand in der 142. Sitzung am 15. Mai 2002 statt.

Als Verbände waren hierzu der AOK-Bundesverband, der Bundesverband der Betriebskrankenkassen (BKK), der Verband der Angestellten-Krankenkassen e. V./Arbeiter-Ersatzkassen-Verband e. V. (VdAK/AEV), der Bundesverband der Innungskrankenkassen (IKK), die See-Krankenkasse, die Bundesknappschaft, der Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen, der Medizinische Dienst der Spit-

zenverbände der Krankenkassen e. V. (MDS), die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV), der Arbeitgeber- und Berufsverband Privater Pflege e. V., der Arbeiterwohlfahrt-Bundesverband e. V., die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), die Bundesarbeitsgemeinschaft Hilfe für Behinderte e. V. (BAGH), die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, der Bundesverband Ambulante Dienste e. V., der Bundesverband privater Alten- und Pflegeheime und ambulanter Dienste e. V., die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, die Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e. V., die Deutsche Alzheimer Gesellschaft e. V., der Deutsche Behindertenrat, der Deutsche Berufsverband für Pflegeberufe e. V., der Deutsche Caritasverband e. V., der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband e. V. (DPWV), der Deutsche Pflegerat, das Deutsche Rote Kreuz (DRK), das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V., das Forum zur Verbesserung der Situation pflegebedürftiger Menschen in Deutschland, das Forum selbstbestimmter Assistenz behinderter Menschen e. V., der Sozialverband Deutschland e. V., der Sozialverband VdK Deutschland e. V., der Verband der privaten Krankenversicherung e. V. und der Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe eingeladen, als Einzelsachverständige Prof. Dr. rer. med. Klaus Priester, Prof. Dr. Günter Neubauer, Dipl.-Pflegepädagoge Maik H.-J. Winter, Prof. Dr. Andreas Kruse, Dr. Willi Rückert und Carlo Götz.

Auf das Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung und die als Ausschussdrucksachen verteilten schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen wird Bezug genommen.

Der Ausschuss für Gesundheit hat die Beratung des Antrags auf Drucksache 14/6327 in seiner 121. Sitzung am 23. Januar 2002 aufgenommen und in der 142. Sitzung am 15. Mai 2002 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchgeführt. In seiner 147. Sitzung am 12. Juni 2002 hat er die Beratung fortgesetzt und abgeschlossen.

Die Mitglieder der **Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hoben hervor, dass es sich bei der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung vor sechs Jahren um einen in die Zukunft weisenden Schritt gehandelt habe. Allerdings sei die Pflegeversicherung von vornherein als Grundsicherung konstruiert gewesen, was auch bedeute, dass sie nicht alle erforderlichen Hilfen abdecken könne. Gleichwohl habe die Koalition in der zu Ende gehenden Wahlperiode richtige und wichtige Weichenstellungen vorgenommen, um die Situation der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen weiter zu verbessern. Da jedoch die Zahl der Pflegebedürftigen – davon gingen jedenfalls die Prognosen aus – bis zum Jahre 2010 erheblich ansteigen werde, sei es auch erforderlich, mit den Ressourcen der gesetzlichen Pflegeversicherung verantwortungsvoll umzugehen. Deshalb setze die Koalition nicht primär auf Leistungsausweitungen, sondern vorrangig auf die Sicherung der Pflegequalität.

Die Mitglieder der **Fraktion der CDU/CSU** verwiesen auf den von ihnen vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Verstärkung der Personalausstattung in Pflegeheimen (Personalverstärkungsgesetz Pflege – PVG) – Drucksache 14/8364 – und meinten hierzu, dass sich dieser auf die Personalausstattung in Heimen konzentriere, weil dort im Moment die Not am allergrößten sei. Dies bedeute aber nicht, dass es nicht auch im ambulanten Bereich dringend einer Verbesserung der Situation bedürfe, was auch in der vom Ausschuss für Gesundheit durchgeführten öffentlichen Anhörung nachdrücklich bekräftigt worden sei. Die Leistungen der Pflegeversicherung seien seit deren Einführung in keiner der Pflegestufen angepasst worden. Dies habe mittlerweile zu unerträglichen Zuständen geführt, die nunmehr schnellstmöglich beseitigt werden müssten.

Die Mitglieder der **Fraktion der FDP** gaben zu bedenken, dass die PDS-Fraktion in ihren Antrag viel Wünschenswertes hineingeschrieben habe, ohne sich der grundsätzlichen Frage zu stellen, was die Pflegeversicherung bei begrenzten Mitteln leisten könne und solle. Die FDP sei der Meinung, der aufgezeigte Weg von der Teilkasko- zur Vollkaskoversicherung stelle keine zukunftsfähige Lösung dar. Die aus ihrer Sicht erforderliche Neustrukturierung der Pflegeversicherung müsse in die Richtung kapitalgedeckte, private Vorsorge gehen, weshalb sie den Antrag der Fraktion der PDS nicht unterstützen könne.

Die Mitglieder der **Fraktion der PDS** hoben hervor, dass in der vom Ausschuss für Gesundheit durchgeführten öffentlichen Anhörung sehr deutlich geworden sei, dass ein umfassendes Pflege-Reformgesetz notwendig sei. Bei den immer wieder zu konstatierenden Pflegemissständen handele es sich eben nicht um bedauerliche, aber äußerst selten vorkommende Einzelfälle, sondern um einen in der Struktur begründet liegenden, systemimmanenten Mangel. Dieser müsse prinzipiell angegangen werden. In diesem Rahmen erscheine es angesichts der immer wieder auftretenden und ungelösten Schnittstellenprobleme durchaus lohnenswert, auch einmal über Alternativen zur jetzigen Trennung von Pflege- und Krankenversicherung bzw. über eine steuerfinanzierte Variante der Pflegeabsicherung nachzudenken, wie es in der öffentlichen Anhörung von VdK und DPWV vorgeschlagen worden sei.

Als Ergebnis der Beratung hat der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und PDS beschlossen, dem Deutschen Bundestag die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 14/6327 zu empfehlen.

Berlin, den 26. Juni 2002

Dr. Dieter Thomae
Berichterstatter



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333